

Réglementation et dé-réglementation dans le champ de la radio-télédiffusion au Canada

Michel Pichette



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/edc/2999>

DOI : 10.4000/edc.2999

ISSN : 2101-0366

Éditeur

Université Lille-3

Édition imprimée

Date de publication : 1 avril 1987

Pagination : 19-25

ISSN : 1270-6841

Référence électronique

Michel Pichette, « Réglementation et dé-réglementation dans le champ de la radio-télédiffusion au Canada », *Études de communication* [En ligne], 8 | 1987, mis en ligne le 26 février 2012, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/edc/2999> ; DOI : 10.4000/edc.2999

Ce document a été généré automatiquement le 19 avril 2019.

© Tous droits réservés

Réglementation et dé-réglementation dans le champ de la radio-télédiffusion au Canada

Michel Pichette

NOTE DE L'AUTEUR

Ce texte est constitué de très larges extraits d'une première version d'un article en préparation de M. Gaétan Tremblay, professeur-chercheur au département des Communications de l'Université du Québec à Montréal.

Canada. Déréglementation

- 1 D'un modèle articulé sur la notion de service public comme pierre angulaire, la télé-radiodiffusion canadienne se dirige, sous la poussée combinée de facteurs économiques, technologiques et idéologiques vers un modèle « néo-libéral » qui fait des produits culturels des marchandises et qui, en privilégiant les impératifs économiques, secondarise les objectifs socio-culturels de la radiotélédiffusion.
- 2 Nous sommes en train d'assister, au Canada, à une modification substantielle du paysage de l'audio-visuel et des principes qui jusqu'ici présidaient à sa réglementation. Le privé y prend le dessus sur le public ; la culture et l'éducation y perdent tranquillement l'espèce de sacralisation qui en faisait des réalités intouchables par l'argent et le profit. Cela nous contraint tous à redéfinir bon nombre de nos conceptions traditionnelles et à penser de nouvelles stratégies permettant de garantir autrement des modalités qui permettent d'assurer le pouvoir des utilisateurs sur la qualité des programmations télévisuelles ainsi que sur l'accessibilité à ces programmations.

La situation

- 3 Depuis 1929, au Canada, toute la radio-télédiffusion est organisée autour d'une réglementation qui repose sur la notion de *service public*. Que signifie cette notion de service public ? Quelles sont ses implications pour la radio-télédiffusion canadienne ? On cherchera en vain une définition juridique précise. Les critères économiques ne permettent pas non plus de circonscrire la notion. Le critère ultime du service public est de nature politique. En effet, est définie comme service public :

Une activité jugée d'intérêt général par une collectivité et reconnue telle par l'État.
Une activité d'intérêt général ne pouvant être laissée à l'initiative privée et abandonnée aux seules lois du marché, l'État en assume, directement ou indirectement, la responsabilité et le contrôle, l'assujettissement, si nécessaire, à un régime de droit spécial.

(Tremblay, G., *Le service public : principe fondamental de la radiodiffusion canadienne*, rapport à la Commission Caplan-Sauvageau, Ottawa, 1985).
- 4 La conception de ce qui est d'intérêt général varie bien sûr suivant les époques et les appartenances idéologiques. Mais la reconnaissance du statut de service public implique trois règles de fonctionnement pour les activités qui lui sont soumises :
 - a) la continuité du service ;
 - b) la mutabilité ou l'adaptation exigeant l'amélioration continue du service en rapport avec l'évolution des besoins et le progrès technologique ;
 - c) l'égalité d'accès de tous les citoyens au service.
- 5 La loi sur la radio-télédiffusion de 1968, toujours en vigueur, consacre ce principe du service public en reconnaissant à son article 3 « que les entreprises de télé-radiodiffusion au Canada font usage de fréquences qui sont du domaine public et que de telles entreprises constituent un système unique... comprenant des secteurs publics et privés ». La loi fixe également un ensemble d'objectifs au système, autant en termes de règles de propriété que de qualité de la programmation et de la promotion de la création et de l'identité canadiennes. Elle décrète aussi que la meilleure façon d'atteindre ces objectifs est de « confier » la réglementation et la surveillance de la radio-télédiffusion à un seul organisme public autonome : le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC).
- 6 La notion de service public, et celle voisine de « public utilities », renvoient à des justifications sociales et culturelles :
 - a) la radio-télédiffusion canadienne a toujours été perçue comme un puissant moyen pour promouvoir l'unité canadienne et la connaissance du pays ;
 - b) elle s'est toujours vu confier une mission culturelle. De tous temps, au Canada, on a refusé de considérer la radio-télédiffusion uniquement comme un moyen de divertissement. Sans nier cette importante fonction, on a toujours cherché à en faire un outil de création, d'éducation et d'information. La radio-télédiffusion canadienne doit contribuer au développement de l'identité culturelle canadienne en favorisant la création et la consommation de produits culturels des gens du pays. Elle doit offrir une programmation diversifiée et de haute qualité ;
 - c) le système canadien doit également, suivant le législateur, poursuivre deux objectifs sociaux importants : l'accessibilité des services à tous sur l'ensemble du territoire et l'accessibilité à une diversité d'informations.

- 7 La poursuite de ces objectifs est toujours apparue fondamentale à ceux qui ont réfléchi à l'organisation du système canadien. Ces objectifs se conjuguent cependant difficilement avec les objectifs économiques de rentabilité des propriétaires PRIVÉS des chaînes de radio-télédiffusion. Plusieurs parlent même de conflit structurel entre ces exigences de rentabilité économique et les objectifs socio-culturels prescrits par la législation. De là, la nécessité d'une quelconque régulation du secteur de la radio-télédiffusion pour s'assurer que les objectifs du service public ne sont pas mis à l'écart.
- 8 Enfin, il faut ajouter que l'environnement nord-américain exerce des pressions économiques qui menacent continuellement la survie de la production canadienne en matière de radio-télédiffusion. Sans l'intervention de l'État qui édicte des règles pour contrer cette influence et favoriser la production et la diffusion d'émissions proprement canadiennes, plusieurs craignent que les chaînes canadiennes ne deviennent que des postes avancés des réseaux américains.
- Le système canadien s'est développé en un régime où coexistent en un système unique un secteur public et un secteur privé :
- en 1985 : - 117 stations de télévision dont 31 sont de propriété publique et 86 de propriété privée ;
- 558 stations de radio dont 65 sont de propriété publique et 493 de propriété privée.
- 9 Le Canada soumet donc l'entreprise publique comme les entreprises privées de radio-télédiffusion au contrôle d'un organisme de régulation. Le statut et les pouvoirs de cet organisme, le CRTC, ont évolué dans le temps. Sa performance a fait l'objet de bien des critiques. Certains lui reprochent d'épouser trop étroitement les intérêts de l'industrie qu'il régule. D'autres, de constituer une entrave au développement du secteur. La souplesse de sa réglementation et le laxisme de son contrôle expliquent à beaucoup d'égards une bonne partie des résultats mitigés qu'il a obtenus dans l'atteinte de ses objectifs.

Une situation en transformation

- 10 Des facteurs technologiques, économiques et idéologiques se conjuguent actuellement pour remettre en cause les fondements et l'organisation de la radiodiffusion canadienne. Inutile d'insister sur les changements technologiques qui sont maintenant bien connus. Il en résulte essentiellement une multiplication des possibilités de transmission, due à l'expansion de la câblodistribution et de la communication par satellite, et un amalgame nouveau de techniques qui rend moins nettes les distinctions traditionnelles entre diffusion, production, distribution et même télécommunication. Les câbles coaxiaux ou de fibre optique d'une capacité dépassant une trentaine de canaux peuvent, par exemple, servir tout aussi bien à la distribution des chaînes de radiodiffusion, à la diffusion d'émissions produites par le câblodistributeur lui-même qu'à l'acheminement de conversations téléphoniques ou de nouveaux services télématiques.
- 11 Actuellement, le développement technologique sert de justification principale à l'élaboration et à l'affirmation d'une logique néo-libérale du secteur des communications : la nouvelle abondance rend caduques les principes sur lesquels repose l'ancien système basé sur la rareté des fréquences et la régulation des entreprises de radio-télédiffusion. La communication n'apparaît plus comme un bien rare. Les privilèges de monopole ne se justifient plus. Il faut dé-réglementer le secteur et encourager la concurrence.

- 12 Les facteurs économiques qui font pression en faveur d'un changement de système sont multiples. La nécessité de rentabiliser leurs investissements en infrastructure pousse les câblodistributeurs au développement de nouveaux services et à la recherche de nouveaux marchés. Les radiodiffuseurs font face à la fragmentation du marché et à une concurrence plus vive pour attirer l'attention de l'auditoire. L'expansion rapide du marché du magnétoscope crée pour les uns et pour les autres un concurrent de taille qui n'est soumis à aucune réglementation. C'est ce qui fait dire à plusieurs que le marché des industries de la communication connaît une concurrence accrue et qu'on devrait supprimer les entraves d'une réglementation qui ne se justifie plus.
- 13 L'État, de son côté, fait face à des difficultés budgétaires qui l'incitent à diminuer l'importance de ses investissements dans les entreprises publiques de radio-télédiffusion et à sabrer dans les dépenses que représente la régulation des entreprises privées.
- 14 A ces pressions technologiques et économiques en faveur d'une modification des principes et des règles du jeu s'ajoute l'influence d'un courant de pensée de plus en plus répandu en Amérique du Nord qui milite en faveur d'une réduction du rôle de l'État et d'une confiance renouvelée dans les règles du marché. En ce domaine comme en d'autres, ce qui se passe chez nos voisins du Sud trouve écho au Canada.
- 15 Ces facteurs technologiques, économiques et idéologiques jouent dans le sens d'une libéralisation et d'une déréglementation du secteur des communications. Cette tendance entre en conflit avec une conception de service public. Plus de concurrence et moins de régulation ne s'harmonisent pas toujours avec accessibilité universelle et promotion de la création et de la production canadienne.
- 16 C'est pour toutes ces raisons que le CRTC a accru le relâchement de son emprise, tout en vivant dans l'attente des recommandations que doit faire sur toute la question une commission d'étude créée par le gouvernement canadien : la Commission Caplan-Sauvageau.
- 17 Voici comment le ministre des communications a défini son mandat :

Le groupe de travail est constitué pour présenter au ministre des communications des recommandations sur une stratégie industrielle et culturelle visant à régler l'évolution future du système canadien de la radiodiffusion dans la vie des Canadiens. La stratégie tiendra compte de l'ensemble des objectifs sociaux et économiques du gouvernement, des politiques et priorités gouvernementales, y compris le besoin de restriction fiscale, de confiance aux initiatives du secteur privé et de coopération fédérale-provinciale, et des politiques gouvernementales dans d'autres domaines économiques et culturels connexes. La stratégie tiendra compte, en plus, des défis et des responsabilités présentés par les avances technologiques d'un milieu de radiodiffusion de plus en plus compétitif.
- 18 Le libellé du mandat pointe dans une certaine direction qui est celle de la libéralisation, de la privatisation et de la déréglementation. Mais il serait prématuré de conclure immédiatement que le rapport de la commission abondera en ce sens. Bien sûr, la commission peut difficilement faire fi des orientations gouvernementales. Mais on ignore l'ampleur et les formes que prendront la libéralisation et la déréglementation souhaitée.
- 19 Toutefois, d'ores et déjà, l'on peut dégager d'événements récents un certain nombre de tendances en ce qui concerne la modification du rôle de l'État en matière de radio-télédiffusion :
 - a) les deux paliers de gouvernement (fédéral et provincial) ont décidé de réduire leur investissement direct dans la radio-télédiffusion publique : coupures substantielles à

Radio-Canada et à Radio-Québec ;

b) l'État compte davantage sur le secteur privé pour assurer le développement de l'industrie des communications ;

c) les arguments d'ordre économique sont actuellement déterminants dans toute décision qui concerne l'avenir de la radiotélédiffusion. Quoique présents dans les discours officiels, les objectifs socio-culturels ne pèsent plus que d'un poids bien relatif et/ou en tout cas, sont en train d'être redéfinis et repositionnés autrement. Mais comment ? ... Ainsi, par exemple, la diminution de la proportion minimale de musique francophone sur les ondes de radio AM augure d'un relâchement en matière d'exigence de contenu canadien. L'accessibilité universelle aux nouveaux services (payants) ne semble plus être une préoccupation majeure du CRTC...

- 20 La tendance actuelle à la déréglementation se manifeste dans tous les pays occidentaux et elle s'alourdira. Dès lors, comme l'on compte de plus en plus sur l'entreprise privée, les pressions s'accroîtront en faveur d'une réduction des contraintes et d'une grande concurrence. Comme les radio-télédiffuseurs privés investissent peu dans la production canadienne et que cette dernière ne peut que difficilement survivre sans un appui quelconque de l'État, les gouvernements multiplieront alors les programmes d'aide à la production indépendante dans les divers secteurs de l'industrie culturelle : cinéma, disque, télévision, etc. Tout le problème des instances de décision semble être actuellement de savoir comment assurer le passage, sans trop de remous, d'un système de service public à un système plus « libéral » de radio-télédiffusion. Les différents éléments de la stratégie sont déjà enclenchés.

Conclusion

- 21 Quelles que soient les formes « définitives » que prendra le paysage de la radio-télédiffusion canadienne au cours des prochaines années, les tendances que nous observons aujourd'hui indiquent la nécessité et l'urgence d'une recherche de nouveaux moyens et de nouvelles façons de nous positionner en tant qu'usagers sur un terrain où dorénavant la production culturelle devient un produit de consommation et une marchandise au même titre que les autres.
- 22 Au plan « politique », il nous faudra trouver ailleurs que dans le travail de surveillance et de régulation du CRTC des moyens de garantir l'accessibilité et la qualité des produits que l'industrie des communications nous incitera à consommer. Sans doute assisterons-nous à l'émergence de groupes volontaires de citoyens travaillant à la défense des droits et du bien des consommateurs de tels groupes voués à la défense des droits des consommateurs de produits « plus matériels » (cf. Ralph Nader, aux États-Unis).
- 23 Au plan de « l'éducation », il nous faudra faire l'économie des transformations que génère le passage d'une société axée sur la production des « biens matériels » à une société de plus en plus fortement axée sur la production et la consommation des biens/marchandises informationnelles et culturelles. Il nous faudra aussi nous mettre à l'apprentissage des habiletés et des outils cognitifs nous permettant de devenir des consommateurs actifs, avertis et autonomes de ces marchandises. Il nous faudra nous « alphabétiser » aux nouveaux langages et façons de penser dans cette société, déjà là, où l'industrie s'occupe de plus en plus du bien de notre cerveau sans que nous ayons encore tout à fait réussi à apprendre comment réunir ce corps avec ce cerveau, sans que nous ayons encore appris comment conjuguer les hémisphères de ce « corps-cerveau ». Et,

enfin, il nous faudra apprendre comment faire le passage de la « civilisation de la typographie » à celle du « visuel et de l'information ».

- 24 Plusieurs des points de vue que nous avons si chèrement conquis et défendus jusqu'ici vont se modifier et sans doute s'élargir. Ainsi, sans doute, nous faudra-t-il, en tant que gens travaillant sur le terrain large de l'éducation, commencer bien vite à penser des façons de faire face à la concurrence que viendra nous livrer, sur notre propre terrain, l'industrie des « marchandises éducatives », « l'industrie de la formation » par les médias. La télévision payante (PAY-TV) passe aussi par cette route où se trouveront de plus en plus de consommateurs intéressés. Il n'est plus utopique de penser, aujourd'hui, que l'essor de l'industrie des communications, encouragé par la déréglementation, affectera aussi le monde de l'éducation et de la formation. Elle le transformera, lui aussi, en une industrie de marchandises... A cela, nous ne pouvons plus et nous ne pourrons pas répondre comme hier en appelant le secours de l'État. Nous ne pourrons plus, non plus, nous borner à dire que c'est « mal » ! Il nous faut commencer à inventer.

BIBLIOGRAPHIE

Tremblay, G., (1985), *Le service public : principe fondamental de la radiodiffusion canadienne*, rapport à la Commission Caplan-Sauvageau, Ottawa.

RÉSUMÉS

Le modèle économique de l'audio-visuel canadien se dirige, dans les années 1980s, vers un modèle libéral. Le service public se désengage alors de ce secteur duquel s'empare le secteur privé. Après un bref historique de l'implication de l'État dans la radio et la télévision au Canada et une définition de la notion de service public, l'auteur analyse les facteurs économiques, technologiques et idéologiques de cette libéralisation. Il appelle, pour conclure, à l'investissement des spécialistes de l'éducation et de la formation dans les industries médiatiques.

INDEX

Mots-clés : audiovisuel, service public, Canada, économie, déréglementation

Keywords : broadcasting, public service, Canada, economy, deregulation

AUTEUR

MICHEL PICHETTE

Michel Pichette, Direction de la Télévision Éducative Formelle Radio-Québec